

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9(045)

Аль-Саеді Хайдер Саїд Джихад,
адвокат

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8297-1465>

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ РЕСПУБЛІКИ ІРАК

Приватний адвокат, Місан, Ірак
E-mail: alsaedihayder@yahoo.com

Мета: визначення ознак та формулювання поняття державного службовця в Іраку з урахуванням закономірностей, традицій та оновлення законодавства. **Методи дослідження:** базовим слугувало комплексне позитивістське розуміння понять і явищ, в основу якого покладено застосування методів формально-юридичного аналізу адміністративного, трудового, конституційного законодавства, нормативної ретроспективи державно-службових понятійних характеристик; методів аналізу і синтезу, що сприяли визначенню сутнісних ознак поняття державного службовця; методу юридичної формалізації, за допомогою якого здійснено формулювання дефініції. **Результати:** встановлено й охарактеризовано основні періоди розвитку державного службового законодавства в Іраку; визначено систему нормативних засобів, що сприяють виокремленню й характеристиці сутності поняття «державний службовець»; на підставі виокремлених ознак сформульовано поняття державного службовця Іраку. **Обговорення:** пропонується переглянути наявну широку концепцію розуміння державної служби в Іраку, й ґрунтуючись на державних підходах провідних європейських країн, пропонуємо впровадити й використовувати в науці адміністративного права Іраку термін «публічна служба». Раціональним вважається розмежовувати категорії працівників, які проходять службу в управлінському державному апараті й виконують державні владні функції, та працівників, які виконують роботу в державних підприємствах, установах, організаціях без державних владних повноважень. Наголошується на необхідності уніфікації понять і визначень з питань державної служби й приведення їх у відповідність до положень чинної Конституції Республіки Ірак.

Ключові слова: державна служба; державний службовець; законодавство Іраку; адміністративно-правовий інститут державної служби.

Постановка проблеми та її актуальність.

Державну службу в ісламі прийнято уважати релігійним обов'язком, честю служити суверенітету держави, гарантією її безпеки. Варто наголосити, що за релігійними канонами бути державним службовцем в Іраку може лише особа, яка цього заслуговує, а не та, яка цього бажає або наполегливо досягає. Крім того, державна служба вважається своєрідною соціальною послугою влади за відповідну плату. При цьому особи, які перебувають на посадах державної служби, повинні дотримуватись відповідних

умов, найважливішими серед яких є такі чесноти, як: вірність, сила, чесність, порядність (непідкупність). Державні функції в ісламі мають особливий характер, зумовлений природою ісламських законів та базуванням на принципах, визнаних істинною ісламською релігією та втілених в усі сфери життя ісламського суспільства [1, с. 187]. Так, зокрема в Законі Йорданії «Про державну службу» визначено, що державна служба ґрунтується на таких принципах і цінностях: справедливості й рівних можливостях; гідності, заслуги і конкурентності; прозоро-

сті і звітності; переваги в продуктивності, постійного розвитку й вдосконалення (стаття 4) [2].

Водночас зміни, що відбуваються в сучасному суспільстві, супроводжені оновленням нормативно-правової основи функціонування державної служби, зокрема в Іраку, стають приводом для чергових наукових досліджень з метою з'ясування тенденцій змін і розвитку доктринального, світоглядного розуміння інституту державної служби серед науковців, дослідників, практиків, що врешті-решт знаходить своє відображення у нових правових актах, індивідуальних актах органів правозастосування (в тому числі, судових рішеннях), ставленні як громадян до державної служби загалом, і професії державного службовця зокрема, так і відношенні держави до цього важливого управлінського інституту.

Крім того, в умовах активних міграційних процесів, відкритості, сприятливих умов перебування в Україні громадян арабських країн, перед юридичною спільнотою України одним із завдань постає вивчення й висвітлення правової позиції таких громадян (як іноземців потенційних учасників відносин з органами виконавчої влади), особливостей сприйняття ними української державної служби (через розуміння правової концепції побудови державної служби в ісламі), з урахуванням чого – розроблення й проведення просвітницької роботи з метою сприяння їх адаптації в українському державно-правовому середовищі. У зв'язку з цим убачається доцільним започаткувати окремим дослідницьким напрямом аналіз та узагальнення особливостей формування та функціонування державної служби, зокрема в Іраку.

В українській літературі хоча й мають місце окремі праці, в яких дослідники торкаються правових питань Іраку (наприклад, Тулі Хайдер Абдулнабі Тулі [3]), проте їх зміст лише поверхнево знайомить читачів із принципами іракської державної служби.

Мета дослідження. Виходячи з актуальності й важливості питання, вважаємо доцільним зосередити увагу в даній роботі на визначенні ознак і поняття державного службовця в Іраку, що власне й становитиме мету даної статті. Досягнення цієї мети забезпечено вирішенням теоре-

тичних завдань, зокрема: окреслення історичного аспекту формування нормативної основи інституту державної служби Іраку; систематизація нормативно-правових актів у сфері державної служби Республіки Ірак; виявлення нормативних характеристик державного службовця та суміжних із ним понять і категорій, та інші.

Дослідження основних правових понять і явищ здійснено з використанням загальнонаукових та спеціальних (для юридичної науки) методів пізнання. Історико-правовий метод забезпечив пошук ретроспективних нормативних актів у сфері державної служби, а також забезпечив огляд становлення й розвитку правового інституту державної служби в Іраку у різні періоди державотворення. За допомогою методів юридичного аналізу, співставлення, порівняння й узагальнення вивчено чинні нормативно-правові акти, визначено й сформульовано на їх основі висновки щодо характеристик сутності поняття державного службовця. Методи абстрагування й узагальнення дозволили відокремити сутнісні властивості понять авіації як галузі та виділення спільних видових ознак, достатніх для віднесення до цієї галузі існуючих різновидів авіаційної діяльності. Методи синтезу й аналізу сприяли формулюванню ознак поняття державного службовця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доктринальну основу дослідження склали академічні й наукові праці провідних вчених у галузі адміністративного, трудового права Іраку, експертні виступи фахівців; нормативну основу – акти законодавства Іраку тощо.

Виклад основного матеріалу. Наявність державних службовців стала життєвою необхідністю для кожної країни, адже з одного боку, жодна держава не може існувати й розвиватися без наявного апарату службовців, які слугують кадровим «інструментом» функцій держави, її політики, з іншого боку, через службовців забезпечуються суспільні потреби громадян, неупереджено надаються послуги громадянам [4, с. 3], відбувається діалог між державою і населенням.

Водночас значимість, активність та чисельність державних службовців є відображенням ролі держави, рівня її втручання у різноманітні

сфери суспільного життя. Тобто, при відповідній активності держави зростає або розширюється роль державних службовців. Так, наприклад, для держав, націлених передовсім на реалізацію безпекової (правоохоронної) внутрішньої або зовнішньої функції держави, характерна незначна роль державних службовців (відається перевага розширенню мілітаризованого апарату), й навпаки, чим ширшою є участь держави у всіх сферах економічного й суспільного життя, тим вагомішим стає значення державних інституцій, посадовців, управлінського апарату. Як доводить досвід становлення й розвитку інституту державної служби в більшості країнах світу, ефективність адміністративного апарату, його здатність виконувати статусні функції, залежать від кваліфікації службовця, його здатності реалізовувати покладені на нього завдання, й цим самим сприяти реалізації цілей політики держави, що охоплюють усі сфери розвитку країни. У такому діалектичному зв'язку виникає необхідність належної правової регламентації державної служби, визначення й закріплення правового статусу державного службовця, нормативного закріплення прав, обов'язків, підстав та умов його прийняття і звільнення зі служби, порядку проходження служби тощо.

Значну роль у формуванні іракської концепції державної служби відіграло та продовжує й нині відігравати зарубіжне законодавство, в тому числі сусідніх країн ісламу, в яких достатньо різними за змістом та розумінням визначено поняття державної служби загалом та державного службовця зокрема.

Історично відмічається, що тривалий період еволюційного розвитку державної влади державні посади в більшості суспільствах заповнювалися на підставі соціального статусу громадян, яких призначали на відповідні посади; деякі посади мали спадкову природу – передавалися від одного службовця до іншого на правах спадку, окремі посади – мали матеріальну природу (були товаром) – продавалися й купувалися, та у подальшому використовувалися в особистих цілях.

Щодо ісламу, державна посада переважно розуміється соціальною службою інтересам суспільства з обмеженими повноваженнями в об-

мін на визначену заробітну плату, а різноманітність її природи в сучасних державних режимах зумовлена політикою, а не відповідністю критеріям досягнень й адміністративної ефективності.

В іракській літературі при характеристиці державної служби прийнято виділяти дві основні концепції, що характерні для більшості країн світу: згідно першої з них, державну посаду розглядають як професію, що вирізняється за своєю природою й рисами від приватного бізнесу (є найбільш поширеною та характерною для більшості європейських країн); згідно другої концепції – виконання державної роботи не відрізняється від роботи в приватному секторі економіки. Конкретний вид роботи в державному відомстві (секторі), як правило, має аналог такої роботи в приватних проєктах (характерною такою концепцією є передовсім для Сполучених Штатів Америки [1, с. 188]; крім того, в останні роки їй притаманна тенденція до розширення, особливо в країнах, які намагаються скоротити кількість державних функцій з передачею їх приватному сектору, місцевій владі – така тенденція відповідає напряму «роздержавлення державного апарату»).

Фахівці в галузі адміністративного права арабських країн відмічають, що термінологія, яка використовується для означення державної служби, розрізняється в різних правових системах, країнах. Зокрема, для багатьох країн ісламу правовою основою й культурою слугувала англосаксонська правова система Англії, США (наприклад, Йорданське Хашимітське Королівство, Судан, Королівство Саудівської Аравії та інші); для деяких – французька система (Алжир, Марокко) [1, с. 188].

Як слідує з історії становлення іракського адміністративного права, важливим і визначальним фактором впливу на розвиток інституту державної служби в Іраку вважається французька правова культура. Саме у Франції уперше було сформоване адміністративне право в сучасному його розумінні, яке ґрунтувалося на таких двох основних принципах: принципі розподілу адміністративної і судової влади та принципі формування спеціальної адміністративної юстиції (входить до систему виконавчої влади). Оскільки основу адміністративного права Іраку

склали позитивні риси адміністративного права Франції та принципи мусульманської держави Абазія (першорядним законом був шаріат), слід враховувати правову позицію французьких вчених і законодавства щодо поняття державного службовця. Терміном, яким позначається у Франції служба від імені держави є «la fonction publique», що в перекладі трактується як «публічна служба». Текстуальний аналіз законодавства Франції дозволяє звернути увагу, що терміни «публічний службовець», «публічна служба» синонімічно вживаються поряд із термінами «державний службовець», «державна служба». Публічними (державними) службовцями за законодавством позначаються службовці державних адміністрацій, регіонів, департаментів, муніципалітетів та їх державних установ, за винятком посадових осіб парламентських асамблей і магістратів судової влади. В державних службах й установах промислового або комерційного характеру до державних службовців відносять лише агентів, які мають статус державного службовця [5]. У Франції публічна (державна) служба складається з трьох компонентів: державної цивільної служби (La fonction publique de l'État), територіальної (місцевої) державної служби (la fonction publique territoriale), державної медичної служби (la fonction publique hospitalière), які регулюються окремими законами й передбачають достатньо широкий перелік посад (професій) службовців [6; 7; 8; 9]. У французькому законодавстві та праві державної служби, як складової адміністративного права, розмежовуються поняття «чиновник» та «державний службовець». У першому випадку – це особа, яка призначена на постійну посаду, зарахована до штату й отримала ранг в адміністративній ієрархії; тоді як державним службовцем, що сутнісно має більш широке значення, розуміється особа, основною діяльністю якої є участь у несенні адміністративної служби на користь державного органу. Отже, усі чиновники є державними службовцями, однак не усі держслужбовці – чиновниками [10, с. 205].

Враховуючи наслідування французькій правовій системі, іракський законодавець переймає

передовий досвід та поступово вдосконалює вітчизняне законодавство про державну службу.

Для вирішення вказаних у вступі цілей першорядним завданням, що потребує вирішення, є визначення поняття державного службовця Іраку. Й основним предметом наукового пошуку в цьому є правові акти.

Пристаючи до аналізу нормативної основи, варто додатково наголосити, що в Іраку, як одній із мусульманських країн світу, передовсім Іслам є основним джерелом права й законодавства.

Розглядаючи загальне поняття державного службовця в еволюційному розвитку законодавства Іраку, можна звернути увагу, що законодавець не використовує єдиного й вичерпного трактування цієї категорії як серед чинних актів, так і в історичному їх розвитку.

В королівську епоху Основний закон Іраку (Конституція) 1925 року вперше на законодавчому рівні використовує термін «державний службовець», зокрема в п. 3 ст. 88, вказуючи про призначення спеціальних судів та комітетів – врегулювання спорів між урядом та його службовцями щодо виконання їх функцій; у ст. 96 – «усі кошти, отримані державними службовцями, повинні зараховуватися до державного казначейства...» [11]. Крім того, Конституція Іраку 1925 р. врегульовувала порядок призначення керівників державних цивільних, військових, силових (правоохоронних) та судових органів.

У ході формування адміністративного апарату іракської держави, розростання урядових агентств й зростання кількості їх працівників виникла необхідність врегулювання питань державної служби, що зумовило прийняття першого законодавчого акту про державну службу в 1931 році. Аналіз положень Закону «Про державну службу» № 103 1931 року вказує на використання категорії «службовець» й трактування її як особи, якій доручена посада в урядових установах за винагороду, що виплачується їй із державного бюджету або з будь-якого іншого приватного бюджету, на яку поширюються положення пенсійного законодавства (ст. 2) [12]. До того ж варто звернути увагу, що статтею 1 вказаного закону було передбачено службу і в приватних організаціях, хоча й з обмеже-

ним для поширення на них колом норм цього закону (зокрема статей 26, 27, 30) [12]. Дещо досконалішим став наступний закон про державну службу, прийнятий у 1939 році, в статті 2 якого вже розмежовуються поняття «службовець» і «робітник». Так, до першої категорії віднесено особу, якій доручена постійна посада, передбачена штатом державних службовців (п. «А» ст. 2); до другої – кожному особу, найняту державою в обмін на заробітну плату за послугу та включену до штату робітників власника, за винятком робітників, які отримують заробітну плату тільки за робочі дні (п. «Б» ст. 2) [13]. Розвиток державної служби, збільшення кількості службовців та зростання державних потреб сприяли прийняттю нового закону про державну службу, який став більш якісним доповненням у питаннях, які до цього були неврегульованими, - Закон «Про державну службу» № 55 1956 року. Водночас слід зауважити, що положення статті 2 цього закону лише повторювали таку ж норму попереднього закону, розмежовуючи і визначаючи поняття «службовець» та «робітник» [14].

Наступним еволюційним періодом розвитку нормативного трактування поняття державного службовця, державної служби в Іраку є республіканська епоха.

Після Революції 14 липня 1958 року була скасована Конституція (Основний закон) 1925 року й проголошена Тимчасова Конституція Іраку 1958 року, яка за змістом була малоінформативною і в основному складалася з положень, що визначали владні функції командуючого збройними силами, прем'єр-міністра та уряду. Саме у цей період було прийнято новий Закон Іраку «Про державну службу» 1960 року, який став базовим для регулювання державної служби в Іраку й діє, з численними змінами і доповненнями, по сьогоднішній день.

Щодо конституційних положень, які в різній мірі стосувалися питань державної служби, варто відмітити їх нестабільність, що зумовлено змінами самих Конституцій. Так, у 1964 році чергова Тимчасова Конституція Іраку містила лише окремі норми щодо державних службовців, відображених у повноваженнях Президента Республіки – призначати посадових осіб й

звільняти їх на пенсію відповідно до закону, й так само державних службовців, суддів, політичних представників; а також у повноваженнях Ради Міністрів в межах законодавчих повноважень – призначати службовців, звільняти їх, у тому числі на пенсію відповідно до закону [15]. З позицій розвитку інституту державної служби наступна Тимчасова Конституція Республіки Ірак 1968 року суттєво не відрізнялась від попередньої, залишивши прерогативою Президента Республіки призначення і звільнення службовців, офіцерів, губернаторів, суддів, політичних представників [16]. Втім відмітною подією для досліджуваного інституту стала чергова Тимчасова Конституція Республіки Ірак 1970 року, яка стала більш деталізованою за попередні (73 статті), та містила окрему спеціальну статтю 30, присвячену державній службі. У п. А цієї статті наводилося визначення поняття державної посади як священної довіри і соціального служіння, що ґрунтується на істинній свідомій відданості інтересам, права і свободам народу, у відповідності до положень Конституції і закону; а в п. В – закріплено один із принципів державної служби – рівний доступ до державної служби гарантується законом [17]. Як і в попередніх Конституціях даний Основний закон закріпив повноваження Президента Республіки призначати суддів, державних цивільних та військових службовців і припинення їх служби згідно із законом (п. Е ст. 58); Ради Міністрів – призначати державних службовців, просувати їх по службі, звільняти зі служби й направляти на пенсію згідно із законом (п. С ст. 61) [17].

Знаковою подією даної революційної епохи стала Постанова Ради революційного командування № 996 від 08.02.1979 р. «Про ліквідацію Ради державної служби». Даним актом було ліквідовано центральний орган державної служби, створений на підставі Закону № 24 1960 р., а його повноваження розподілені між відповідними міністерствами [18]. Ефективному забезпеченню здійснення міністерствами добору й призначення державних службовців слугувала Інструкція Міністерства фінансів [19], додаток № 4 якої дає уяву про коло посад та кваліфікаційних вимог до кандидатів на службу.

Наступний період розвитку нормативно-правової основи державної служби в теорії адміністративного права Іраку називають «епохою пост-окупації та змін» (2003 р. – теперішній час). Нормативний «фундамент» цієї епохи склав спочатку Закон про управління іракською державою на перехідний період, прийнятий на заміну скасованої Тимчасової Конституції 1970 р. [20]. В даному акті хоча й відсутні положення про державну службу, водночас закріплювався розподіл повноважень між вищими органами державної та місцевої влади. Очікуваним і важливим актом для Іраку стала Конституція Республіки Ірак 2005 року [21].

Положення й принципи даного Основного закону є визначальними для усіх законів країни, та зокрема для правової системи державної служби, яким мають відповідати усі норми законодавства (ст. 2) [21]. Статтею 13 даної Конституції встановлено, що Конституція є основним і найвищим законом Іраку, обов'язкова до виконання усіма без виключень частинами Іраку; не допускається прийняття законів, що суперечать даній Конституції, а кожен правовий акт, що суперечить їй, вважається недійсним [21]. З указаних конституційних норм, маємо розуміти, що усі закріплені в чинних законодавчих актах положення про державну службу становлять її нормативно-правову основу.

Для окреслення місця й значення іракської державної служби в системі державної влади, слід звернути увагу на положення Конституції Іраку, які на це вказують у главі четвертій. Як слідує з назви цієї глави «Незалежні органи», в ній закріплені правові основи органів, які не входять до визначених статтею 47 Конституції федеральних органів трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової). Саме в цій главі серед низки незалежних органів Конституція виділяє Раду Федеральної державної служби, основним призначенням якої стаття 107 визначає – регулювання справ федеральної державної служби, включаючи призначення на службу й проходження служби. А правовою основою для формування та повноважень цього незалежного органу Конституція визначає спеціальний закон [21]. У чинному законодавстві Іраку вказане

положення статті 107 Конституції знайшло виконання, по-перше, у главі 5 «Рада державної служби» Закону Іраку «Про державну службу» № 24 від 01.06.1960 р., по-друге, – у спеціальному Законі Іраку «Про Раду Федеральної державної служби» № 4 2009 р. [22].

Наведений загальний аналіз періодів становлення службового законодавства та його конституційної основи дозволяє відмітити зрілість більшості законів (мають тривалий період розвитку), які регулюють державну службу в Іраку у різні епохи розвитку державності й правової системи. Водночас базові закони про державну службу містять численні зміни й доповнення, прийняті переважно після утвердження останньої Конституції Іраку та з урахуванням суспільно-політичних реформ, економічних перетворень, оновлення світогляду й правової свідомості населення.

Отже, черговим завданням нашого дослідження при визначенні основних ознак та виробленні оптимальної дефініції поняття державного службовця є здійснення аналізу положень чинного службового та суміжного законодавства Іраку.

Базовим і важливим для усієї галузі державного управління справами в усіх сферах суспільного життя Іраку залишається Закон «Про державну службу» № 24 1960 року, оскільки, як зазначають експерти-практики (Ахмед Маджид Аль-Хасан), він стосується достатньо широкого кола осіб, по-перше, самих службовців, кількість яких за приблизними обрахунками становить понад 4 млн. осіб, по-друге, сімей службовців, залежних від даного правового акту з фінансової та моральної точок зору (заробітна плата, премії, соціальний статус службовця, підвищення по службі тощо), що значно збільшує кількість осіб, на яких поширюються положення цього Закону [23]. Вказаний закон регулює усі питання, що пов'язані з державною посадою, умовами призначення, проходження служби, принципів оплати праці, а також положення про переведення, переміщення, соціальні питання, звільнення тощо. Крім того, даний акт є базовим для багатьох інших законів про службу (публічну), які регулюють питання окремих категорій осіб, наприклад, суддів, професорів

закладів вищої освіти, працівників дипломатичної служби, військових, сил внутрішньої безпеки та інших.

Утім, не дивлячись на базовість і давність даного закону, маємо зауважити на відсутність у ньому визначення поняття державного службовця, яке б змістовно розкривало його сутнісні риси. Натомість стаття 2 Закону лише фактично відтворила таку ж норму скасованих попередніх законів про державну службу й визначає державного службовця як особу, якій доручена постійна посада, передбачена в штаті службовців [24]. Юридичний аналіз цієї конструкції дозволяє назвати декілька ключових рис даного поняття, а саме: 1) постійний характер зайнятості (роботи), при кореляції з відповідним видом посади – постійної; 2) належність посади до штатних посад службовців, тобто відповідна посада має бути передбачена чинним штатом установи.

Як видно з результатів аналізу, наведені ознаки й саме визначення службовця є доволі загальними, й у багатьох випадках можуть знаходити свою аналогію в інших правових актах, якими регулюється статус цивільних працівників у приватних установах (наприклад, у статутах компаній, підприємств, тощо). Разом із тим, для диференціювання працівників, виокремлення із широкого загалу працівників різних сфер суспільного життя Іраку саме категорії державних службовців, вважаємо доцільним виходити з приписів законодавства, які за предметом правового регулювання можна класифікувати на три групи нормативних засобів, а саме: 1) норми базового Закону № 24; 2) положення інших законодавчих актів у галузі державної служби; 3) положення загальних нормативно-правових актів.

У межах першої виділеної групи засобів слід навести пункт 1 ст. 1 Закону № 24, в якому, поперше, розмежовуються категорії «службовці» та «робітники», й водночас не відрізняються за обсягом поширення норм закону; по-друге, сфера діяльності як службовців, так і робітників окреслюється державним сектором та місцевими установами; по-третє, визначається джерело фінансування (оплати праці) – загальний (федеральний) бюджет або бюджет державних дота-

цій; по-четверте, відокремлюються, відносячи за межі дії закону, такі категорії службовців, як «офіцери і солдати армії», «службовці дипломатичної служби». Крім того, стаття 29 даного закону оперує спеціальними нормами, які поширюються виключно на державних службовців, а саме кандидатів на державну службу – положення щодо конкурсного відбору.

Друга група нормативних засобів включає в себе низку законів з питань державної служби, зокрема, це Закони Республіки Ірак: «Про дисципліну державних службовців та працівників державного сектору» № 14 1991 року («Дисциплінарний кодекс державних службовців») [25]; «Про заробітну плату державних службовців та працівників державного сектору» № 22 2008 року [26].

Згідно п. 3 ст. 1 Закону № 14 державний службовець визначається як особа, якій доручена посада в штаті міністерства або організації, не пов'язаній із міністерством. Порівняння даної дефініції з базовим поняттям у Законі № 24 дає підстави стверджувати, що законодавець у нормі Закону № 14 не передбачив ознаку постійності перебування на посаді, що формально припускає можливість поширення дисциплінарного закону на осіб, які займають тимчасову посаду або працюють тимчасово у міністерстві або організації, не пов'язаній із міністерством. Разом із тим, певному відмежуванню державних службовців від інших категорій працівників сприяє ст. 2 Закону № 14, перша частина якої, з одного боку, формує узагальнююче поняття «державні службовці державного та громадського сектору»; частина друга, з іншого боку, вирізняє цю категорію службовців від працівників, на яких не поширюється Закон № 14, й відповідно яких не відносять до державних службовців, а саме: особовий склад збройних сил, сил внутрішньої безпеки, Національної розвідувальної служби, суддів і працівників прокуратури [25]. Ще однією нормою цього закону, що характеризує статус та поняття державного службовця, є ст. 3, у якій наводиться дефініція поняття «державна посада»: це національний мандат і соціальна служба, спрямована на суспільні інтереси й служіння громадянам згідно чинних правових норм [25].

Окрім наведеного, формулюванню ознак поняття державного службовця Іраку, на наш погляд, слугують також положення статей 4, 5 Закону № 14. Так, ст. 4 означено обов'язки, що покладаються на службовця (серед них мають місце обов'язки, характерні саме державній службі, зокрема це: зберігати державні кошти в його віданні або розпорядженні та раціонально їх використовувати (п. 6); збереження інформації й документів, з якими особа знайомиться в ході виконання службових повноважень, якщо вони є таємними за своїм характером або існує небезпека, що їх розголошення може нанести шкоду державі або народу, або якщо особі було наказано її керівництвом зберігати їх, і такий обов'язок залишається навіть після закінчення служби, і особа не може зберігати конфіденційні офіційні документи після того, як була звільнена на пенсію або після звільнення зі служби у інший спосіб (п. 7); збереження гідності державної служби й недопущення всього того, що може завдати шкоди необхідному її поваги, незалежно чи при виконанні роботи, чи в позаробочий час (п. 8); утримання від використання службового положення для отримання особистої вигоди або доходу для себе або інших (п. 9) [25]. Цінними є також положення ст. 5, у якій закріплені заборони для службовців, зокрема це: ведення бізнесу, створення компаній та членство в їх радах директорів (п. 4); відвідування офісу службовця в стані алкогольного сп'яніння або поява в такому стані в громадському місці (п. 12), та ін. [25].

Положення ст. 19 Закону № 22 дають підстави відмежувати від державних службовців такі групи працівників, як військових Міністерства оборони й Міністерства внутрішніх справ, а також співробітників Іракського парламенту, Президента Республіки і Президентської Ради Міністрів (заробітна плата яких регламентується окремими спеціальними законами) [26], що вказує зокрема на особливий спеціальний правовий режим оплати праці державних службовців. Крім того, одним із попередніх версій правового акту щодо оплати праці державних службовців Іраку законодавець наводив один із варіантів трактування термінів «держслужбовець» та «працівник державного сектора», які

відображають державний підхід. Зокрема у секції 1 обидві категорії розглядаються єдиним цілим, що охоплює усіх державних службовців, які працюють у будь-якій із установ та служб національного уряду, незалежно чи є ці установи та служби на національному або регіональному рівні у провінціях або на рівні цивільних муніципалітетів. Цей узагальнений термін також означає всіх державних службовців, які працюють у цивільних міністерствах і на державних підприємствах. Водночас термін «службовці та працівники у державному секторі» не ототожнюється зі службовцями та працівниками місцевої установи або муніципалітету, призначеного силами коаліції [27].

До нормативних засобів третьої групи слід віднести декілька основних актів. По-перше, Закон Республіки Ірак № 9 2014 року, в якому розмежовуються поняття «службовець» та «тимчасовий працівник». При цьому службовцем закон визначає кожну людину, якій довірена робота в цивільній чи військовій установі, чи в органах безпеки, або якій доручена державна служба, яка отримує заробітну плату або винагороду від держави, з якої утримуються пенсійні внески (п. 7 ст. 1); тоді як тимчасовим працівником є кожна особа, яка працює за контрактом й виконує умови найму, передбачені Законом «Про державну службу» № 24 1960 р. (п. 8 ст. 1) [28]. Також у ст. 9 Закону законодавець через категорію «пенсійні внески» розмежовує державних службовців та осіб, які закріплені за державною службою. Аналіз ст.ст. 10 і 20 дає підстави виділити таку ознаку працюючої особи, й зокрема державного службовця, як граничний вік перебування на службі – від 18 до 60 років [28].

Ще одним законодавчим актом Іраку третьої групи, з положень якого можна диференціювати основні групи працівників, провівши розмежування та виокремивши осіб, які належать до категорії «державні службовці», є Закон Іраку «Про працю» [29]. Так, у статті 3 цього Закону, при означенні сфери його поширення, законодавець чітко виокремлює дві категорії працівників, на яких не поширюється даний Закон, а саме: а) державні службовці, призначені на підставі Закону «Про державну службу» або

спеціального правового акту; б) військовослужбовці; співробітники поліції та служби внутрішньої безпеки [29]. З цієї норми слідує, по-перше, висновок про особливий, відмінний від загального трудового, статус державних службовців; по-друге, що військовослужбовці, співробітники поліції та служби внутрішньої безпеки не охоплюються поняттям «державні службовці», а мають окремий особливий публічний статус у системі службовців Іраку. Крім того, синтез положень п. 14 ст. 1 Закону № 37 та ст. 9 Закону № 9 дозволяє сформулювати таку ознаку статусу державного службовця, як отримання заробітної плати у грошовій формі.

Висновки. Законодавство Республіки Ірак у сфері державної служби характеризується відносно раннім початком свого становлення, наслідуючи передовсім принципам французького права, а його розвиток – сталістю, збереженням національних і релігійних традицій. Основними періодами розвитку державного службового законодавства в Іраку є: 1) королівська епоха (1925-1958 рр.); 2) республіканська епоха (1958-2003 рр.); 3) епоха пост-окупації та змін (2003 р. – теп. час).

Систему нормативних засобів, що сприяють виокремленню та характеристиці сутності поняття «державний службовець», складають: 1) нормативні положення базового закону про державну службу; 2) положення інших законодавчих актів у галузі державної служби; 3) положення загальних нормативно-правових актів.

Встановлено, що базовий законодавчий акт про державну службу зазнав численних змін і доповнень з часу його прийняття (1960 р.) та потребує морального й матеріального оновлення, адаптуючи основні його положення до сучасних економічних, політичних й соціальних змін, що відбуваються нині в Іраку.

Нормативне трактування поняття державного службовця Іраку має загальний без конкретизації спеціальних ознак зміст. Положення законодавства дають підстави виділити такі основні ознаки державного службовця: 1) перебування (призначення) на конкурсних засадах на посаді в штаті державного органу, підвідомчій йому

організації; 2) виконання постійної або тимчасової (понад 6 місяців) роботи; 3) виконання обов'язків в інтересах суспільства, служіння народу Іраку; 4) дотримання визначених законом обмежень і заборон; 5) отримання заробітної плати із загального (державного бюджету) або державних дотацій у грошовій формі; 6) здійснення постійних відрахувань (внесків) із заробітної плати в пенсійний фонд державних службовців. Виявлені ознаки дозволяють визначити поняття державного службовця у широкому та вузькому значенні. У вузькому значенні – особа, яка володіє національним мандатом, прийнята на службу на конкурсних засадах і постійній основі у штат державного апарату для виконання обов'язків в інтересах суспільства і громадян, утримується за рахунок коштів держави; у широкому значенні – особа, прийнята на службу в установи державного сектору.

З метою упорядкування й спрощення розуміння законодавства про державну службу вважаємо доцільним переглянути наявну широку концепцію розуміння державної служби в Іраку, й ґрунтуючись на державних підходах провідних європейських країн, пропонуємо впровадити й використовувати в науці адміністративного права Іраку термін «публічна служба». Даний термін має слугувати системоутворюючим поняттям, включаючи в собі такі види служби в Іраку, як державна служба, дипломатична служба, служба в збройних силах, служба в поліції, служба в органах безпеки та інші. Крім того, раціональним вважаємо розмежовувати категорії працівників, які проходять службу в управлінському державному апараті й виконують державні владні функції, та працівників, які виконують роботу в державних підприємствах, установах, організаціях без державних владних повноважень.

Положення чинного законодавства Іраку в сфері державної служби характеризуються частковою неузгодженістю понять, категорій та визначень, що зумовлено, зокрема, значним часовим розривом їх затвердження, прийняттям у періоди чинності різних конституцій, що вимагає нині уніфікації й приведення у відповідність до положень чинної Конституції Республіки Ірак 2005 року.

Література

1. Rabouh Yassin. (2015). The Nature of Public Office in Islam, *Journal of Human and Social Sciences*. № 19(7). P. 187-198. URL: <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/119/7/19/37896>

2. Jordanian Civil Service Bureau. (2020). *Civil Service Law*. № (82) of 2013. URL: http://www.csb.gov.jo/web/index.php?option=com_k2&view=item&id=1790:82-2013-31-12-2018&Itemid=311&lang=ar

3. Тули Х.А. Тули. Административно-правовые средства борьбы с коррупцией в государственных органах: на примере Украины и Ирака (сравнительно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Киев, 2015. 227 с.

4. Hassan Jaber Ismail Al-Mousawi. (2014). The Legal Regulation for Promoting Public Employees – a Comparative Study, Master Thesis, College of Law, University of Kufa, Iraqi. 152 p.

5. Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000504704/2021-02-02/>

6. Ministère de la transformation et de la fonction publiques. (2021). Fonction publique en France. URL: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-france>

7. French Law. (1984a). Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000501099/2021-02-02/>

8. French Law. (1984b). Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000320434/2021-02-02/>

9. French Law. (1986). Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000512459/2021-02-02/>

10. Мухаев Р. Т. (2019). Система государственного и муниципального управления: учебн. 3-е изд., перераб. и доп. Т. 2. Москва: Юрайт. 594 с. URL: <https://urait.ru/viewer/siste->

[ma-gosudarstvennogo-i-municipalnogo-upravleniya-v-2-t-tom-2-434495#page/1](https://urait.ru/viewer/sistema-gosudarstvennogo-i-municipalnogo-upravleniya-v-2-t-tom-2-434495#page/1)

11. Law of Iraqi. (1925). Iraqi Constitution 1925, dated March 21. URL: <https://www.hjc.iq/view.86/#>

12. Law of Iraqi. (1931). Civil Service Law, № 103, dated December 19, 1931. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 1071, 31.12.1931. [repealed by the Civil Service Act, № (64) 1939]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=4&SC=200920058153198&BookID=723>

13. Law of Iraqi. (1939). Civil Service Law, № 64. Al-Wakia Iraq. № 1753, 18.11.1939. [repealed by the Law on Civil Service № 55 1956]. URL: <http://iraqld.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=031020056351903>

14. Law of Iraqi. (1956). Civil Service Law, № 55, dated June 4, 1956. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 3804. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=200420107855663#>

15. Iraqi law. (1964). Iraqi Temporary Constitution, dated April 29, 1964. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 249. [Canceled by Iraqi Temporary Constitution 1968]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=281120057260790>

16. Iraqi law. (1968). Iraqi Temporary Constitution, dated September 21, 1968. [Canceled by Iraqi Temporary Constitution 1970]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=10&SC=300120065356659&BookID=18856>

17. Iraqi law. (1970). Iraqi Temporary Constitution, 1970, dated July 16, 1970. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 1900. [Canceled by Law 2004]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=021220052939259>

18. Iraqi law. (1979a). Revolutionary Command Council. Resolution on the abolition of the Civil Service Council, № 996, dated February 8, 1979. URL: <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/12519.html#>

19. Iraqi law. (1979b). Ministry of Finance. Instruction on the formation of committees for appointment to the office of ministry, № 119, 1979. URL: <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/12978.html>

20. Iraqi law. (2004). Iraqi State Transitional Governance Act, dated June 28, 2004. [Canceled by Iraqi Constitution 2005]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/>

LoadLawBook.aspx?page=1&SC=070420067452838

21. Iraqi law. (2005). Iraqi Constitution, dated December 28, 2005. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 4012. URL: <http://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=290320063592085>

22. Law of Iraqi. (2009). Federal Public Service Council, № 4. Iraqi facts, № 4116, 04.06.2009.

23. Ahmed Majid Al-Hasan. (2015). Reading the Civil Service Law № 24 of 1960 and its relationship with other legislation. Tellskuf.com. URL: <https://www.tellskuf.com/index.php/mq/46602-24-1960.html>

24. Iraqi law. (1960). Civil Service Law, № 24, dated January 4, 1960. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 300. URL: <http://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=311020059759549&BookID=3589>

25. Iraqi law. (1991). The Disciplinary Sanctions Act for Civil Servants and Public Sector Officials, № 14, dated September 1, 1991. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 3356. URL: <http://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=010119989157618>

26. Iraqi law. (2008). On salaries of civil servants and public sector employees, № 22, dated January 1, 2008. Iraqi facts, № 4074. URL: <http://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=3&SC=191120084961500&BookID=28609>

27. Iraqi Law. (2003). Iraqi Provisional Coalition Administration Resolution, № 30, dated August 9, 2003. [Canceled by Iraqi Law № 22, 2008]. URL: <http://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=210220064054685>

28. Iraqi Law. (2014). Uniform Pension Law № 9, dated January 1, 2014. Al-Waqe Iraq, № 4314. URL: <http://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=170320149635652>

29. Law of Iraqi. (2015). Iraq Labor Law № 37, 2015. URL: <http://iraql.d.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=020220164139899>

References

1. Rabouh Yassin. (2015). The Nature of Public Office in Islam, *Journal of Human and Social Sciences*. № 19(7). P. 187-198. URL: <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/119/7/19/37896>

2. Jordanian Civil Service Bureau. (2020). *Civil Service Law*. № (82) of 2013. URL: http://www.csb.gov.jo/web/index.php?option=com_k2&view=item&id=1790:82-2013-31-12-2018&Itemid=311&lang=ar

3. Tuli H.A. Tuli. *Administrativno-pravovye sredstva bor'by s korrupciej v gosudarstvennyh organah: na primere Ukrainy i Iraka (sravnitel'no-pravovoe issledovanie): dis. ... kand. jurid. nauk: spec. 12.00.07*. Kiev, 2015. 227 s.

4. Hassan Jaber Ismail Al-Mousawi. (2014). *The Legal Regulation for Promoting Public Employees – a Comparative Study*, Master Thesis, College of Law, University of Kufa, Iraq. 152 p.

5. Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000504704/2021-02-02/>

6. Ministère de la transformation et de la fonction publiques. (2021). *Fonction publique en France*. URL: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-france>

7. French Law. (1984a). Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000501099/2021-02-02/>

8. French Law. (1984b). Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000320434/2021-02-02/>

9. French Law. (1986). Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000512459/2021-02-02/>

10. Muhaev R.T. (2019). *Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija: uchebn. 3-e izd., pererab. i dop. T. 2*. Moskva: Jurajt. 594 s. URL: <https://urait.ru/viewer/sistema-gosudarstvennogo-i-municipalnogo-upravleniya-v-2-t-tom-2-434495#page/1>

11. Law of Iraqi. (1925). Iraqi Constitution 1925, dated March 21. URL: <https://www.hjc.iq/view/86/#>

12. Law of Iraqi. (1931). Civil Service Law, № 103, dated December 19, 1931. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 1071, 31.12.1931. [repealed by the Civil Service Act, № (64) 1939]. URL: <http://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=4&SC=200920058153198&BookID=723>

13. Law of Iraqi. (1939). Civil Service Law, № 64. Al-Wakia Iraq. № 1753, 18.11.1939. [repealed by the Law on Civil Service № 55 1956]. URL: <http://iraqld.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=031020056351903>
14. Law of Iraqi. (1956). Civil Service Law, № 55, dated June 4, 1956. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 3804. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=200420107855663#>
15. Iraqi law. (1964). Iraqi Temporary Constitution, dated April 29, 1964. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 249. [Canceled by Iraqi Temporary Constitution 1968]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=281120057260790>
16. Iraqi law. (1968). Iraqi Temporary Constitution, dated September 21, 1968. [Canceled by Iraqi Temporary Constitution 1970]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=10&SC=300120065356659&BookID=18856>
17. Iraqi law. (1970). Iraqi Temporary Constitution, 1970, dated July 16, 1970. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 1900. [Canceled by Law 2004]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=021220052939259>
18. Iraqi law. (1979a). Revolutionary Command Council. Resolution on the abolition of the Civil Service Council, № 996, dated February 8, 1979. URL: <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/12519.html#>
19. Iraqi law. (1979b). Ministry of Finance. Instruction on the formation of committees for appointment to the office of ministry, № 119, 1979. URL: <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/12978.html>
20. Iraqi law. (2004). Iraqi State Transitional Governance Act, dated June 28, 2004. [Canceled by Iraqi Constitution 2005]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=070420067452838>
21. Iraqi law. (2005). Iraqi Constitution, dated December 28, 2005. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 4012. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=290320063592085>
22. Law of Iraqi. (2009). Federal Public Service Council, № 4. Iraqi facts, № 4116, 04.06.2009.
23. Ahmed Majid Al-Hasan. (2015). Reading the Civil Service Law № 24 of 1960 and its relationship with other legislation. Tellskuf.com. URL: <https://www.tellskuf.com/index.php/mq/46602-24-1960.html>
24. Iraqi law. (1960). Civil Service Law, № 24, dated January 4, 1960. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 300. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=311020059759549&BookID=3589>
25. Iraqi law. (1991). The Disciplinary Sanctions Act for Civil Servants and Public Sector Officials, № 14, dated September 1, 1991. Al-Waqi 'and Al-Iraqiya, № 3356. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=010119989157618>
26. Iraqi law. (2008). On salaries of civil servants and public sector employees, № 22, dated January 1, 2008. Iraqi facts, № 4074. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=3&SC=191120084961500&BookID=28609>
27. Iraqi Law. (2003). Iraqi Provisional Coalition Administration Resolution, № 30, dated August 9, 2003. [Canceled by Iraqi Law № 22, 2008]. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=210220064054685>
28. Iraqi Law. (2014). Uniform Pension Law № 9, dated January 1, 2014. Al-Waqae Iraq, № 4314. URL: <http://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=170320149635652>
29. Law of Iraqi. (2015). Iraq Labor Law № 37, 2015. URL: <http://iraqld.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=020220164139899>

**THE CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF A CIVIL SERVANT
UNDER THE IRAQI LEGISLATION**

Privet Lawyer, Misan, Iraqi
E-mail: alsaedihayder@yahoo.com

Purpose: taking into account regularities, traditions and renewal of legislation, to determine attributes and formulate a concept of a civil servant in Iraq. **Research methods:** a basic one was represented by a comprehensive positive understanding of concepts and phenomena, which was based on the use of methods of formal-legal analysis of Administrative, Labor, Constitutional legislation, a normative retrospective of state-service conceptual characteristics; methods of analysis and synthesis that contributed to the definition of civil servant's essential attributes and concept; a method of legal formalization was used to formulate the definition. **Results:** the main periods of the state service legislation development in Iraq are found and characterized; a system of normative means which promote the distinguishing and characterizing of the concept of «a civil servant» essence is defined; on the basis of the separated attributes the concept of the civil servant in Iraq is formulated. **Discussion:** it is suggested to reconsider the existing broad concept of the state service understanding in Iraq and based on the state approaches of leading European countries, we are representing the suggestion to introduce and use the term «public service» in Administrative Law science of Iraq. It is considered rational to distinguish between categories of employees who serve in the administrative state apparatus and perform state power functions, and employees who perform work in state enterprises, institutions, organizations without plenary powers. Emphasis is placed on the need to unify the concepts and definitions of state service and bring them into line with the provisions of the current Constitution of the Republic of Iraq.

Keywords: state service; a civil servant; the legislation of Iraq; an administrative-legal institute of state service.